Current Issue Review 86-23E

FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

Jean-Denis Fréchette
Economics Division

17 October 1986
Revised 23 April 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/86-23-1990-04E

ISBN 0-660-13681-3

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-02104/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

ISSUE DEFINITION

Fiscal arrangements are the nerve centre of federal-provincial relations, not only because of the immense resources that are devoted to them but also because, to a great extent, they shape the economic environment for both the federal government and the provinces. Moreover, because they form the financial basis of the Constitution, their importance is more than strictly economic. Despite this, they remain a complicated and often misunderstood subject.

One of the main objectives of fiscal arrangements is to ensure a certain stability in provincial revenues, i.e., they seek to maintain a fiscal balance among and within the provinces in the Canadian federation. In this perspective, the fiscal arrangements reflect fundamental characteristics of Canada's economic and political environment, such as the relative weight and importance of the federal and provincial governments, their respective autonomy, their interdependence, and the division of their responsibilities. The fiscal arrangements, which are part of Canada's past as well as its present and future, are evolving politically and economically around such concepts as equity and efficiency, centralization and decentralization, federal and provincial powers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

At the heart of federal-provincial relations in fiscal matters lies the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977, hereinafter referred to as the Fiscal Arrangements Act.(1) This Act coordinates taxation and ensures the transfer of federal funds toward the main social programs that come under provincial jurisdiction. This document will focus largely on three important elements in the Act: (1) transfer payments; (2) tax-collection agreements; and (3) federal contributions to post-secondary education and health care.

A. Historical Background

Fiscal relations between the federal government and the provinces began with Confederation. Indeed, it was partly the payment of grants to the provinces, to compensate them for the loss of certain fiscal powers, that sealed the agreement on Confederation. Subsequently, government intervention in economic and social matters became more and more marked. This evident desire on the part of government to shoulder more and more responsibilities led to changes in the jurisdictional structure: from being vertical it became horizontal, with each level of government empowered to exercise its own constitutional functions. The growth and division of responsibilities forced governments to develop their fiscal relations further.

The Great Depression of the 1930s was a body blow to the initial forms of federal assistance and to the provincial fiscal structures. In 1940, the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) recommended that the federal government take over the debts accumulated by each province and be responsible for

---

(1) The programs covered by the Fiscal Arrangements Act account for 75% of all federal-provincial transfers. Other major federal-provincial programs, like the Canada Assistance Plan and the regional development agreements, are outside the scope of this Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assistance to the unemployed. The Commission also favoured a system of federal transfers to the less well-off provinces in order to reduce regional disparities. In return, the provinces would have to give up their rights to collect personal and corporate income taxes and to impose succession duties. The Commission's recommendations were rejected, but because of the economic situation brought about by the Second World War, the federal government managed to persuade the provinces to stop collecting personal and corporate income taxes. In exchange, the provinces received cash transfer payments, calculated on the basis of number of inhabitants; these were known as "tax rental agreements," and proved to be the forerunners of our existing fiscal arrangements.

Even though the Rowell-Sirois recommendations were rejected at the time, they were a turning point in the evolution of federal-provincial fiscal arrangements. Some of the recommendations were slower than others to re-emerge in concrete form, but nearly all of them can be found in the existing system of fiscal arrangements.

B. Fiscal Arrangements From 1982 to 1987

Negotiations on the 1982-1987 fiscal arrangements, which began in the fall of 1980, concluded on 31 March 1987. The period covered by the 1982-1987 fiscal arrangements was marked by the recession of the early years of the decade and by budget restrictions designed to reduce the federal deficit, a situation that led to confrontations between the two levels of government.

During the negotiations, the federal government hoped to save $1.5 billion on social transfers to the provinces in 1982-83 and 1983-84. It also set up a parliamentary task force to examine the programs authorized under the Fiscal Arrangements Act.(2) In his November 1981 budget, the then Minister of Finance announced nine changes in the fiscal

---

(2) Canada, House of Commons, Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Arrangements, Department of Supply and Services, Ottawa, 1981.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

arrangements, three of which were protested by the provinces: changes in equalization standards, elimination of the 1972 guaranteed revenues, and final adoption of the terms of Established Programs Financing a year before program norms were defined. When discussions led to a stalemate, the federal government acted unilaterally by bringing in Bill C-97, which amended vital sections in the Fiscal Arrangements Act. The Bill came into force on 7 April 1982.

1. Equalization

Equalization is the mechanism by which the central government gives the poorer provinces transfer payments so that they can provide their residents with social services comparable to those in the wealthier provinces. This horizontal fiscal imbalance is tied to the problems of disparities in the financial abilities of various provincial governments to carry out identical constitutional functions. Equalization is a historical component of Canadian federalism. It is so far the sole transfer payment program to be spelled out in the country's Constitution.

During the term of the fiscal arrangements from 1982-1987, six provinces were the chief beneficiaries of equalization payments; namely, the four Maritime provinces, Quebec and Manitoba. However, the equalization formula resulted in a payment of $146.8 million to Saskatchewan in January 1987. This adjustment was necessary in view of a slowdown in this province's economic growth.

Bill C-97 lengthened the list of sources of revenue from 29 to 33 by including total petroleum and gas revenues; previously, only 50% of such revenues had been taken into account. The inclusion of total petroleum resource revenues enlarged the tax base and the amount of equalization payments. The biggest change introduced in 1982, however, was the establishment of a new method of calculating equalization standards: the former national average of per capita fiscal return was replaced by an average representing the fiscal returns of Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. These are all provinces that receive very little in the way of revenues from petroleum resources, and consequently their equalization standard (i.e., the minimum level of fiscal capacity to which each province is entitled) was equivalently reduced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Because the new formula imposed by the central government had the potential of causing budgetary problems for a number of the provinces, a transitional system of supplementary payments, due to end in March of 1985, was introduced. It was expected at that time that an expanding economy would reduce the impact of budget cuts caused by the formula. This did not happen. The Main Estimates tabled in February 1985 showed that equalization payments for 1985-86 to Quebec, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island had dropped by a total of $390 million under the existing legislation. Under pressure from the provinces, the Minister of Finance announced in April 1985 that supplementary payments would again be made to the provinces in 1985-86, so that the drop in equalization payments decreased to $207 million. The federal government has so far provided $5.3 billion in equalization payments in the 1985-86 fiscal year, and for the current fiscal year (1986-87) the payments should be in the neighbourhood of $5.5 billion.

2. Tax-Collection Agreements

No major changes were made in the agreements on collection of taxes under the 1982-87 arrangements. It should be noted, however, that Alberta has since January 1981 been collecting corporate income tax itself, as do Ontario and Quebec. Only Quebec continues to collect personal income taxes.

In addition, the guarantee protecting provincial income tax revenues against reductions in the federal tax base has been extended to 31 March 1987. Since the introduction of the guarantee program in 1977, only one province has been eligible to receive a payment, namely Saskatchewan, which was awarded $4.3 million in 1985-1986.

3. Established Programs Financing

The object of these fiscal arrangements is to provide financial assistance to the provinces for insured health services, complementary health care and post-secondary education. Because programs under provincial jurisdiction are jointly funded, and because of the unconditional character of federal contributions, Established Programs Financing (EPF) probably generates more disputes than any of the other fiscal arrangements between the central government and the provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-97 amended the Fiscal Arrangements Act by replacing the previous cost-sharing formulas with a formula under which federal contributions are determined independently of the costs of the provincial programs. The entitlement of each province for insured health services is equal to the national average federal contribution per capita in a base year (1975-76), corrected by a progression factor based on the rate of growth of the Canadian economy and multiplied by the number of inhabitants in the province. The entitlements for post-secondary education (PSE), which are determined separately, are corrected in the same way by the progression factor using PSE contributions in 1975-76 as the standard of comparison.

The total EPF tax transfer represents 13.5 points on personal income tax and 1 point on corporate income tax. This transfer is subject to the representative average standard within the framework of the general equalization formula. Tax transfers are divided up according to the following ratios: 67.9% for health services and 31.1% for PSE.

Cash payment is equal to the difference between entitlement and the value of tax transfers, which ensures that the federal contribution per capita for funding these programs remains equal.

In recent years, the provinces expected an increase in federal contributions for PSE and health care. The central government, however, trapped by a growing deficit, was quick to cast cold water on these expectations. The federal budget of May 1985 in fact proposed a reduction in contributions, designed to make possible annual savings of around $2 billion between then and the end of the 1990-91 fiscal year.

Bill C-96, which received Royal Assent on 27 June 1986, finalized this strategy of compressing federal payments. Under the changes it introduced, EPF transfers will continue to be tied to economic and demographic growth, but the per capita growth rate will be two percentage points lower than that of the old formula.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. The Canada Health Act

The Canada Health Act, in force since 1 April 1984, replaced the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act. Not only is it the authoritative piece of legislation with regard to Established Programs Financing, it also spells out the conditions whereby federal funds are awarded for insured and complementary health care service provided in accordance with provincial legislation. This Act has strained federal-provincial relations somewhat since it standardizes payment terms and conditions and therefore influences unilaterally provincial health care policies. Manitoba and Saskatchewan proceeded to ban extra billing in the fall of 1985. More recently, in June 1986, Ontario enacted similar legislation, making the province eligible to receive $106 million from the federal government, money that had been withheld since July 1984. In so doing, the province was taking advantage of a provision in the Act which stipulates that if a province bans extra billing before 1 April 1987, the total amount withheld will be reimbursed.

D. Fiscal Arrangements For 1987-1992

Each round of federal-provincial talks on fiscal arrangements has been marked by the prevailing economic situation. The 1987-1992 talks are no exception.

Still grappling with a troublesome deficit, the federal government moved to restrict the growth in health care and post-secondary education funding for 1987-1992. Whereas the annual rate of growth of these transfer payments was 7.8% over the 1982-87 period (Table 1), it will be about 5% for the next five-year period. The provinces countered that Ottawa was being blatantly unfair - behaviour difficult to reconcile with the thrust of the Constitution - and that this measure would, in the medium term, impede the efficiency of provincial health care and education systems.

Moreover, it would appear that equalization payments are always an important part of the fiscal negotiations between the federal government and the provinces. The latter are asking for an increase in equalization payments to offset the cuts in health care and education

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

funding, whereas Ottawa wants to proceed with its program to reduce transfer payments. Experience has shown that attempts to trim equalization payments have been only moderately successful, primarily because of the pressures exerted by the provincial governments. Nevertheless, the federal government has been successful in restricting the rate of growth of its transfer payments (Table 2).

Equalization payments are an integral part of the provincial budgetary process. They have an impact on government policy formulation and its financing. Provincial politicians and officials in charge of assessing the cost of a particular measure always calculate the portion of the funding assumed by the federal government. This method of calculation or this reliance on Ottawa means that when the latter tries to review its financing programs, as is the case for 1987-1992, the provinces find themselves in hot water and accuse the federal government of destabilizing their own financial situation. This dependence has become a vicious circle in the long term. It should be noted, however, that this problem is not unique to Canada. Other federalist countries such as Australia, West Germany and, to a lesser extent, the United States, are also faced with this imbalance between the central government and the provinces (or the states) insofar as public finances are concerned. This problem generally worsens when the rate of growth of the economy slows or when budget deficits soar.

As the federal government sat down at the bargaining table to renew fiscal arrangements for 1987-1992, the challenge it faced was twofold: on the one hand, it had to accept purely economic constraints such as the deficit and, on the other hand, it had to assume its political responsibilities as the primary agent in charge of redistributing Canada's wealth in an equitable, efficient manner. The provinces have to reconcile their special financial needs with the economic interests of the country as a whole. This is the ultimate goal of the fiscal arrangements.

During the course of the negotiations, one of the main points of contention was the method of calculating municipal revenues. These revenues are the second most important source of tax revenue on which equalization payments are based, following personal income tax and before

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the provincial sales tax. However, the basic problem has remained unchanged: federal government offers have never corresponded to the amounts demanded by the provinces. Talks undertaken to resolve the dispute focused on the following six sources of revenue:

a) provincial sales taxes
b) provincial revenue from coal
c) provincial revenue from potash
d) lottery revenues
e) provincial and local real estate taxes
f) various provincial revenues and taxes

Although the provinces continued to express their dissatisfaction throughout the course of the negotiations, federal Finance Minister Michael Wilson nevertheless proceeded to table in the House of Commons, on 11 March 1987, Bill C-44 respecting the renewal of the fiscal arrangements for the period from 1987-1992. Under the terms of the draft legislation, the annual growth rate of equalization payments would be between 5 and 6%; payments would amount to $6.6 billion in 1987-1988 and to about $7 billion in 1988-1989 (Table 3). This rate of growth does not quite meet provincial requirements, but corresponds exactly to the entitlements established under the equalization formula. It should be noted at this time that the sound economic performance of some of the recipient provinces tends to slow the rate of growth of equalization payments. Moreover, Mr. Wilson stated at the time he tabled Bill C-44 that the federal government was absolving the provinces from reimbursing a $270 million overpayment made over the past two years. Bill C-44 received Royal Assent on 14 April 1987. It was retroactive to 1 April, thus enabling the provinces to continue receiving their payments on an uninterrupted basis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 1

Federal Government Transfer Payments to the Provinces
For Health Care and Post-Secondary Education (PSE) Under
Established Programs Financing
(in millions of dollars)

	Cash Payments			Tax Transfers			
	Health	PSE	Total Cash Payments	Health	PSE	Total Cash Payments	TOTAL (1)
1981-1982	4,121	1,604	5,725	3,604	1,705	5,309	11,035
1982-1983	4,644	1,804	6,448	4,038	1,911	5,949	12,398
1983-1984	5,466	2,027	7,493	4,123	1,951	6,074	13,569
1984-1985	6,028	2,114	8,142	4,445	2,103	6,548	14,692
1985-1986	6,253	2,181	8,434	4,919	2,328	7,247	15,681
1986-1987	6,484	2,239	8,423	5,422	2,566	7,988	16,711
1987-1988 (2)	6,586	2,238	8,824	6,021	2,850	8,871	17,695
1988-1989 (3)	6,960	2,366	9,326	6,357	3,008	9,365	18,691
1989-1990 (4)	7,053	2,355	9,408	7,056	3,339	10,395	19,803

(1) The total may differ because of rounding-off provisions.
(2) First preliminary adjustment, March 1989.
(3) Second preliminary adjustment, January 1989.
(4) First adjustment in the calculation of advance payments, August 1989.

Source: Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division.

Table 2

Equalization Payments to the Provinces
(in millions of dollars)

	Estimated Amount of Equalization Entitlements
1981-1982	4,395
1982-1983	4,865
1983-1984	5,229
1984-1985	5,422
1985-1986	5,143
1986-1987	5,775
1987-1988	6,615 (1)
1988-1989	7,230 (2)
1989-1990	7,505 (3)

(1) Seventh official estimate.
(2) Fifth official estimate.
(3) Second official estimate.

Source: Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Table 3

Estimated Amount of
Equalization Entitlements by Province

1987-1988, 1988-1989, 1989-1990
(in millions of dollars)(1)

	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Newfoundland	813	880	933
Prince Edward Island	164	184	199
Nova Scotia	744	845	897
New Brunswick	725	812	862
Quebec	3,162	3,344	3,489
Manitoba	707	771	784
Saskatchewan	299	393	340
	6,615	7,230	7,505

(1) The total may differ because of rounding-off provisions.

Source: Department of Finance, Fiscal Equalization, March 1987.

When the federal government brought down its budget of April 1989, it announced its intention of continuing to slow the growth rate of EPF transfer indexation. The tabling of Bill C-33 on 27 June 1989 was in a sense phase II of the government's financial strategy for controlling the deficit by reducing federal transfer payments to the provinces. The bill is a virtual replica of Bill C-96, which by coincidence had come into effect precisely three years earlier, on 27 June 1986.

Bill C-33 provides for a one-percentage-point reduction in the annual growth rate of transfer payments, starting in the 1990-91 fiscal year. By comparison, Bill C-96 three years earlier had reduced the growth rate of EPF transfer payments by 2% per year. The further one-point reduction will save the federal government $200 million in the first year. According to current estimates, the potential annual savings will increase for subsequent years, reaching about $900 million in 1993-94. Overall, for the period 1989-90 to 1993-94, the savings could represent $2.2 billion if Bill C-33 goes ahead (see Tables 4 and 5). Nevertheless, the federal

Table 4

PROJECTED GROWTH OF EPF TRANSFERS 1989-90 to 1993-94

Based on Measures in the April 1989 Budget

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	NWT	Yukon	TOTAL
						(millions of dollars)							
1989-90													
Cash	237	54	370	299	1,780	3,408	455	421	1,013	1,318	21	11	9,389
Tax	192	44	299	242	3,260	3,822	368	341	826	976	18	8	10,396
Total	429	98	670	541	5,041	7,231	823	762	1,839	2,294	39	19	19,786
1990-91													
Cash	246	56	385	311	1,824	3,588	475	437	1,062	1,387	22	11	9,802
Tax	202	46	317	255	3,458	4,067	390	360	880	1,040	19	9	11,043
Total	448	103	702	566	5,282	7,655	865	797	1,942	2,426	41	20	20,845
1991-92													
Cash	247	57	389	313	1,781	3,644	480	441	1,080	1,420	22	11	9,887
Tax	214	49	337	271	3,681	4,349	416	382	943	1,112	21	10	11,785
Total	461	106	726	585	5,462	7,994	897	824	2,023	2,532	42	21	21,672
1992-93													
Cash	245	57	386	311	1,683	3,620	478	438	1,084	1,433	21	11	9,767
Tax	227	52	358	289	3,920	4,652	444	407	1,010	1,190	22	10	12,582
Total	472	109	745	599	5,603	8,272	922	845	2,094	2,623	43	21	22,348
1993-94													
Cash	241	56	381	307	1,570	3,571	473	433	1,087	1,444	21	11	9,593
Tax	240	56	379	305	4,155	4,952	471	431	1,075	1,265	24	11	13,362
Total	481	112	761	612	5,725	8,522	944	864	2,162	2,709	44	22	22,955
1989-90 to 1993-94													
Cash	1,216	280	1,912	1,541	8,639	17,831	2,362	2,171	5,326	7,002	106	54	48,439
Tax	1,075	247	1,691	1,362	18,473	21,843	2,089	1,920	4,733	5,583	104	48	59,168
Total	2,291	527	3,602	2,903	27,112	39,674	4,450	4,091	10,059	12,585	210	103	107,607

Source: Department of Finance.

Table 5

PROJECTED GROWTH OF EPF TRANSFERS 1989-90 to 1993-94

Under Existing Legislation

	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	B.C.	NWT	Yukon	TOTAL
						(millions of dollars)							
1989-90													
Cash	237	54	370	299	1,780	3,408	455	421	1,013	1,318	21	11	9,389
Tax	192	44	299	242	3,260	3,822	368	341	826	976	18	8	10,396
Total	429	98	670	541	5,041	7,231	823	762	1,839	2,294	39	19	19,786
1990-91													
Cash	250	57	392	316	1,875	3,661	483	445	1,080	1,410	22	11	10,002
Tax	202	46	317	255	3,458	4,067	390	360	880	1,040	19	9	11,043
Total	452	104	708	571	5,333	7,728	873	804	1,960	2,450	42	20	21,045
1991-92													
Cash	256	59	403	325	1,887	3,800	498	457	1,120	1,469	22	11	10,308
Tax	214	49	337	271	3,681	4,349	416	382	943	1,112	21	10	11,785
Total	470	108	740	596	5,568	8,149	914	840	2,062	2,581	43	21	22,093
1992-93													
Cash	259	60	408	328	1,848	3,863	505	463	1,145	1,510	22	12	10,424
Tax	227	52	358	289	3,920	4,652	444	407	1,010	1,190	22	10	12,582
Total	486	112	767	617	5,768	8,516	949	870	2,155	2,700	45	22	23,005
1993-94													
Cash	260	60	411	331	1,796	3,907	511	467	1,172	1,551	22	11	10,501
Tax	240	56	379	305	4,155	4,952	471	431	1,075	1,265	24	11	13,362
Total	500	116	791	636	5,951	8,859	981	898	2,247	2,816	46	22	23,863

Source: Department of Finance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

government will still be turning $108 billion over to the provinces for EPF in the course of the next five years.

The bill would maintain the provisions under which EPF transfers are calculated on the basis of an identical amount for each inhabitant, and their growth on the basis of national economic performance and the population of each province. In addition, as the federal Department of Finance's technical documents note, the transfers are protected so that their overall growth rate cannot fall below that of inflation.

Essentially, Bill C-33 would only change the escalator used in calculating transfer payments. The escalator is a moving average of three years of per capita GNP growth. Thus, for the 1989-90 fiscal year, the escalator is:

$$\text{the cube root of: } \frac{\text{(per capita GNP for 1988)}}{\text{(per capita GNP for 1985}} \text{ less 0.02}$$

If Bill C-33 passes, the escalator after 31 March 1990 will be:

$$\text{the cube root of: } \frac{\text{(per capita GNP for 1989)}}{\text{(per capita GNP for 1986)}} \text{ less 0.03}$$

It is useful to bear in mind that the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act provides that the federal Finance Minister "may" give each province a special adjustment payment so that the amount that may be paid to all the provinces in the course of a fiscal year shall increase at least at the same rate as the implicit price deflator of the gross national expenditure. Contrary to this provision in the Act, however, the Finance Department's technical documents still say that EPF transfers are protected so that their overall growth rate cannot fall below the rate of inflation. Although this is true, it gives the impression at first glance that the rate at which transfers increase is tied to the consumer price index, which is not the case.

Since the introduction of this section in the Act, the Minister has never had to intervene to make an adjustment payment, because the EPF growth rate has so far been over the inflation rate.

It would have been interesting to see the progression in EPF transfer rates with the introduction of the 7% goods and services tax

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(GST), which in principle is coming into force on 1 January 1990. According to the Finance Department's forecast, the GST will bump up the inflation rate by 1.2%. Even though the inflation rate is already taken into account in the EPF calculating formula through the use of the escalator, the combined effect of the further 1% reduction in transfer growth rates (because of Bill C-33) and the time lag caused by the use of the three-year moving average might have led to a growth rate below the rate of inflation, as estimated by the implicit price deflator. If that had happened, the provinces might well have raised questions about the provision that the federal Minister of Finance "may" make adjustment payments.

However, the federal budget of 20 February 1990 disrupted this scenario. In it, the Minister of Finance announced a two-year freeze on EPF transfers, per capita, at their 1989-90 level. Bill C-69, tabled 15 March 1990, provides that EPF transfers will continue to grow at the same rate as the population of each province, that is, at about 1.0% nationally (Table 6). Starting in 1992-93, transfers will once again grow as announced in the 1989 Budget and as provided for in Bill C-33 (which may very well be abandoned). It should be noted that the growth in EPF transfers will at that point be confined between a floor, set by the deflator, and a ceiling, calculated using the escalator.

The freeze on EPF transfers is part of a series of measures aimed at reducing the federal deficit. It could be asked, however, whether it might not also be connected to the coming into force of the GST, which, as shown above could greatly influence the dynamic of the EPF transfer growth rate. There is no evidence that this possible connection is part of a strategy. But the timing is perfect.

CHRONOLOGY

1937 - Creation of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (Rowell-Sirois Commission); the Commission recommended a system of grants based on the national standard. These agreements formed the basis for the present equalization system.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1941 - Wartime fiscal arrangements: withdrawal of the provinces from certain areas of taxation.

1947 - Adoption by Parliament and by all provinces (with the exception of Quebec and Ontario) of the Dominion-Provincial Tax Rental Agreements Act; the tax rental agreement was extended for five years. Newfoundland passed similar legislation in 1949.

1952 - Adoption by the federal government and by all provinces, with the exception of Quebec, of the Tax Rental Agreements Act.

1954 - Quebec introduced a personal income tax.

1957 - Parliament passed the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act; four years later, in January 1961, all the provinces had a hospital insurance plan. Equalization was now a specific provision of the Federal-Provincial Tax-Sharing Arrangements Act.

1958 - Fiscal arrangements include provisions for awarding adjustment grants to the Atlantic provinces.

1961 - Adoption by Parliament of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1962-1967; equalization was now based on the national average rather than on the average of the two leading provinces.

1964 - Creation of the Tax Structure Committee to examine fiscal arrangements.

1965 - Adoption of the Established Programs (Interim Arrangements) Act. The legislation enabled the provinces to withdraw from major programs of this nature and to report from time to time to the federal government. Only Quebec took advantage of this provision.

1966 - Adoption by Parliament of the Medical Care Act.

1967 - The Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act came into force. Henceforth, annual subsidies to universities, based on the number of residents, a provision first introduced in 1952, would be part of the fiscal arrangements envelope.

1975 - Imposition of a ceiling on the increase per resident in federal contributions to major cost-sharing programs; new formula for calculating equalization payments; new formula for calculating equalization payments, thus minimizing the impact of oil price increases.

1977 - All major cost-sharing programs, namely health care, hospital insurance and post-secondary education programs, now came under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1978 - In November, Finance Minister J. Chrétien announced changes to the equalization formula. Unless changes were made, Ontario was expected to become a "have-not" province within a year.

1981 - Creation of a parliamentary task force to examine programs covered by the Fiscal Arrangements Act. Tabling of report in August.

1982 - Tabling and adoption of Bill C-97, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act and Established Programs Financing Act, 1977. It brought to 33 the number of revenue sources, established the representative five-province standard as the equalization formula standard and imposed a floor and a ceiling on equalization payments.

1984 - Adoption of the Canada Health Act, which replaced the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act. Correlative changes were made to the Fiscal Arrangements Act, 1977, which became the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977.

1985 - The Main Estimates tabled in February called for a reduction in equalization payments. In April, federal Finance Minister Michael Wilson announced supplementary payments to the provinces; as a result of Bill C-39, the amount of the reduction dropped from $390 million to $207 million.

1986 - Bill C-96 was passed by the House of Commons on 19 June 1986. It limited the rate of growth of federal transfer payments for health care and post-secondary education.

1987 - Bill C-96, an Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977, received Royal Assent on 14 April 1987. It renewed the fiscal arrangements until 31 March 1992.

BIBLIOGRAPHY

Canada. Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division. Statistical Tables on Equalization Payments and Established Programs.

Canada. House of Commons, Parliamentary Task Force on Fiscal Arrangements between the Federal Government and the Province. Report. Supply and Services Canada, Ottawa, 1981.

Canada. Federal-Provincial Relations Office. Inventory of Federal-Provincial Programs and Activities.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Courchene, Thomas J. Equalization Payments: Past, Present and Future. Ontario Economic Council, Toronto, 1984.

Courchene, Thomas J. Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power, Vol. 1. Ontario Economic Council, 1985.

Economic Council of Canada. Financing Confederation. Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, 1982.

Krasnick, Mark, (co-ordinator). Fiscal Federalism. Volume 65 of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Supply and Services Canada, 1986.

Perry, David B. "The Federal-Provincial Fiscal Arrangements for 1982-1987." Canadian Tax Journal, Vol. 31, No. 1, January-February 1983, p. 30 and 47.

Rabeau, Yves. "Bien-être social ou bien-être provincial: vers une refonte du programme de péréquation." Canadian Public Administration, Vol. 29, No. 2, Summer 1986, p. 237-58.

Savoie, Donald J. "Competitive Federalism: The Case of Direct Delivery of Federal Programs." Journal of Canadian Studies, Vol. 21, No. 1, Spring 1986, p. 70-83.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3rd edition. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980.

United States Congress. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States and West Germany. Washington, D.C., November 1981.

Bulletin d'actualité 86-23F

LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

Jean-Denis Fréchette
Division de l'économie

Le 17 octobre 1986
Révisé le 23 avril 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat YM32-1/86-23-1990-04F

ISBN 0-660-93036-6

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

DÉFINITION DU SUJET

Dans l'ensemble des relations fédérales-provinciales, les accords fiscaux occupent une position névralgique, non seulement à cause de l'ampleur des ressources qui y sont consacrées, mais également parce qu'ils façonnent en grande partie l'environnement économique du gouvernement fédéral et des provinces. De plus, en servant de base au financement de la Confédération, ils débordent leur cadre strictement économique. Pourtant, les arrangements fiscaux demeurent un sujet complexe et souvent mal compris.

L'un des objectifs majeurs des accords fiscaux est d'assurer une certaine stabilité aux recettes provinciales, c'est-à-dire d'obtenir un équilibre financier entre les provinces de la fédération canadienne et à l'intérieur de chacune d'entre elles. Dans cette perspective, les accords fiscaux reflètent des caractéristiques fondamentales de l'environnement économique et politique du Canada, telles que la taille et l'importance du gouvernement fédéral et des provinces, leur autonomie respective, leur interdépendance et le partage de leurs responsabilités. Les accords fiscaux suivent toutefois une évolution politico-économique axée sur des concepts comme l'équité et l'efficience, la centralisation et la décentralisation, les pouvoirs fédéraux et ceux des provinces.

CONTEXTE ET ANALYSE

Au coeur des relations fédérales-provinciales en matière fiscale, on retrouve la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

matière d'enseignement postsecondaire et de santé, ci-après appelée la Loi sur les accords fiscaux, qui régit environ 75 p. 100 de tous les transferts fédéraux-provinciaux. Cette loi coordonne l'impôt et assure le transfert des fonds fédéraux vers les principaux programmes sociaux de compétence provinciale. Le présent bulletin s'attarde en particulier à trois grands éléments de cette loi: 1) la péréquation, 2) les accords de perception fiscale et 3) les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé.

A. Le cadre historique

Les relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces ont débuté avec la Confédération. En effet, c'est en partie le versement de subventions aux provinces, en vue de les indemniser pour la perte de certains pouvoirs fiscaux, qui a scellé l'entente sur la Confédération. Par la suite, l'intervention des gouvernements dans les affaires économiques et sociales s'est fait sentir de plus en plus fortement. Cette volonté manifeste des gouvernements d'assumer des responsabilités accrues a entraîné une modification de la division des compétences, qui est passée d'un plan vertical à un plan horizontal, permettant à chaque niveau de gouvernement d'exercer ses propres fonctions constitutionnelles. La croissance et la répartition des responsabilités ont forcé les gouvernements à développer davantage leurs relations fiscales.

La Grande Dépression des années 30 a porté un dur coup aux formes initiales d'assistance fédérale et aux régimes fiscaux provinciaux. En 1940, la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) recommandait que le gouvernement fédéral prenne à sa charge les dettes de toutes les provinces et soit responsable de l'aide aux chômeurs. La Commission préconisait également un régime de transferts fédéraux aux provinces les moins fortunées, afin d'atténuer les disparités régionales. En contrepartie, les provinces devaient renoncer à leurs droits concernant l'impôt sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés ainsi que les droits successoraux. Les recommandations de la Commission furent rejetées mais le gouvernement fédéral parvint, en raison de la situation économique au cours

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la Deuxième Guerre mondiale, à persuader les provinces de renoncer à percevoir des impôts sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés. En échange, les provinces recevaient des transferts en espèces, calculés en fonction du nombre d'habitants; ces arrangements étaient connus sous le nom d'"accords de location fiscale" et devaient être les précurseurs des accords fiscaux actuels.

Bien que les recommandations de la Commission Rowell-Sirois aient été rejetées dans un premier temps, elles ont néanmoins constitué un point tournant dans l'évolution des relations fiscales fédérales-provinciales. Certaines d'entre elles ont mis plus de temps que d'autres à se concrétiser, mais presque toutes se retrouvent tout de même dans le régime actuel des accords fiscaux.

B. Les accords fiscaux de 1982 à 1987

Les accords fiscaux de 1982 à 1987, dont la négociation avait débuté à l'automne 1980, ont pris fin le 31 mars 1987. Leur durée a été marquée par la récession du début de la décennie et par des contractions budgétaires qui visaient à réduire le déficit fédéral, ce qui a donné lieu à des confrontations entre les deux niveaux de gouvernement.

Pendant qu'il négociait ces accords, le gouvernement fédéral espérait réaliser des économies de 1,5 milliard de dollars sur les transferts sociaux aux provinces au cours des années 1982-1983 et 1983-1984. Il avait en outre créé un groupe d'étude parlementaire chargé d'examiner les programmes autorisés en vertu de la Loi sur les accords fiscaux. Dans son budget de novembre 1981, le ministre des Finances annonça neuf changements aux accords fiscaux, dont trois firent l'objet de protestations de la part des provinces: le changement de la norme de péréquation, la suppression de la garantie de recettes de 1972, et l'adoption définitive des modalités du financement des programmes établis un an avant que les normes de celui-ci ne soient définies. Comme les pourparlers menèrent à un désaccord, le gouvernement fédéral a agi unilatéralement en présentant le projet de loi C-97, qui modifiait des articles importants de la Loi sur les accords fiscaux. Ce projet de loi est entré en vigueur le 7 avril 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. La péréquation

La péréquation est le mécanisme par lequel le gouvernement central verse aux provinces moins nanties des paiements de transfert, afin de leur permettre d'assurer à leurs citoyens des services sociaux comparables à ceux qui sont offerts dans les provinces plus riches. Ce déséquilibre fiscal horizontal est lié au problème des disparités qui existent dans la capacité financière des divers gouvernements provinciaux de remplir des fonctions constitutionnelles identiques. La péréquation est une composante historique du fédéralisme canadien. Elle constitue à ce titre le seul programme de transfert, du moins pour le moment, dont le principe est inscrit dans la Constitution du pays.

Au cours des accords fiscaux de 1982 à 1987, six provinces ont principalement bénéficié de paiements de péréquation, soit les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec et le Manitoba. Toutefois, la formule de péréquation a entraîné un paiement de 146,8 millions de dollars à la Saskatchewan en janvier 1987. Cet ajustement a été rendu nécessaire par un ralentissement de la croissance économique de cette province.

Le projet de loi C-97 a allongé la liste des sources de revenu (de 29 à 33), en y incluant notamment la totalité des revenus du pétrole et du gaz, dont seulement la moitié comptait auparavant, ce qui a permis d'accroître l'assiette fiscale et le montant des paiements de péréquation. Toutefois, la modification majeure apportée en 1982 a été l'établissement d'une nouvelle méthode de calcul de la norme de péréquation: l'ancienne moyenne nationale du rendement fiscal par habitant a en effet été remplacée par une moyenne représentative du rendement fiscal de cinq provinces (Ontario, Québec, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique). Or, ces provinces ne tirent que peu de revenus des ressources pétrolières: il s'ensuit que la norme de péréquation, c'est-à-dire le niveau minimal de capacité fiscale auquel chaque province a droit, en est réduite d'autant.

La nouvelle formule imposée par le gouvernement central pouvant causer des problèmes budgétaires à plusieurs provinces, un régime transitoire de paiements supplémentaires se terminant en mars 1985 a été instauré. On prévoyait alors que la croissance économique réduirait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'impact des réductions des paiements attribuables à la nouvelle formule. Cependant, tel ne fut pas le cas. Le budget des dépenses de février 1985 montrait que les paiements de péréquation pour 1985-1986 au Québec, au Manitoba, à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard subiraient une baisse totale d'environ 390 millions de dollars, aux termes de la loi actuelle. À la suite de pressions des provinces, le ministre des Finances a annoncé, en avril 1985, que celles-ci toucheraient à nouveau des paiements supplémentaires pour 1985-1986, la baisse des paiements de péréquation étant ainsi ramenée à 207 millions de dollars. En 1985-1986, le gouvernement fédéral a jusqu'à présent fourni 5,3 milliards de dollars en paiements de péréquation et, pour l'exercice courant, il devrait débourser 5,5 milliards de dollars à ce titre.

2. Les accords de perception fiscale

Les accords de 1982-1987 n'ont pas apporté de changements majeurs aux accords de perception fiscale. Il faut toutefois noter que l'Alberta perçoit elle-même depuis janvier 1981 l'impôt sur les bénéfices des sociétés, comme l'Ontario et le Québec. Seul le Québec continue à percevoir lui-même son impôt sur le revenu des particuliers.

Par ailleurs, la garantie protégeant les recettes provinciales au titre de l'impôt sur le revenu contre des réductions de l'assiette fiscale fédérale a été prolongée jusqu'au 31 mars 1987. Depuis l'introduction de ce programme de garantie en 1977, une seule province, la Saskatchewan, a été admissible à un paiement de 4,3 millions de dollars en 1985-1986.

3. Le financement des programmes établis

Les accords fiscaux en ce domaine ont pour objet d'accorder une aide financière aux provinces pour les programmes de services de santé assurés, de services complémentaires de santé et d'enseignement postsecondaire. À cause du financement conjoint de programmes de compétence provinciale et du caractère inconditionnel des contributions fédérales, le financement des programmes établis constitue probablement le domaine le plus litigieux des ententes fiscales entre le gouvernement central et les provinces.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le projet de loi C-97 a modifié la Loi sur les accords fiscaux en remplaçant les anciennes formules de partage par une formule selon laquelle les contributions fédérales sont déterminées indépendamment des coûts des programmes dans les provinces. Le droit de chaque province au chapitre des services de santé est égal à la contribution fédérale moyenne nationale par habitant au cours d'une année de base (1975-1976), corrigée au moyen d'un facteur de progression selon le taux de croissance de l'économie canadienne et multipliée par le nombre d'habitants de la province. Les transferts liés à l'enseignement postsecondaire sont déterminés de façon distincte, mais selon une formule semblable.

Le transfert fiscal total au titre du financement des programmes établis (FPE) représente 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur les sociétés. Ce transfert est assujetti à la norme de la moyenne représentative dans le cadre de la formule générale de péréquation. Il est réparti selon les proportions suivantes: 67,9 p. 100 pour les services de santé et 31,1 p. 100 pour l'enseignement postsecondaire.

Le transfert pécuniaire est égal à la différence entre le droit de la province et la valeur du transfert fiscal, ce qui assure le maintien de l'égalité de la contribution fédérale par habitant pour le financement des programmes établis.

Au cours des dernières années, les provinces s'attendaient à une augmentation des contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de soins de santé. Toutefois, le gouvernement central, coincé par son déficit grandissant, a dû décevoir ces attentes. Le budget fédéral de mai 1985 proposait en effet une réduction des contributions qui permettrait de réaliser des économies annuelles d'environ 2 milliards de dollars d'ici à l'exercice 1990-1991.

Le projet de loi C-96, qui a reçu la sanction royale le 27 juin 1986, est venu cristalliser cette stratégie de compression des paiements fédéraux. En vertu des changements apportés, les transferts au titre du FPE continueront d'être liés à la croissance économique et démographique; toutefois, le taux de croissance par habitant sera inférieur de deux points de pourcentage à celui que prévoyait l'ancienne formule.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. La Loi canadienne sur la santé

La Loi canadienne sur la santé, en vigueur depuis le 1er avril 1984, a remplacé la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux. Non seulement fait-elle autorité en matière de financement des programmes établis, mais elle définit également les conditions d'octroi et de versement des contributions fédérales à l'égard des services de santé assurés et des services complémentaires de santé fournis en vertu des lois provinciales. Cette loi a créé certains remous dans les relations fédérales-provinciales parce qu'elle normalise les critères et les conditions de paiement, de telle sorte qu'elle influence, de façon unilatérale, les politiques provinciales en matière de santé. C'est ainsi que le Manitoba et la Saskatchewan ont éliminé la surfacturation à l'automne de 1985. Plus récemment, en juin 1986, l'Ontario a fait de même, ce qui le rend admissible à un versement du gouvernement fédéral de 106 millions de dollars, montant qui avait été retenu depuis juillet 1984. L'Ontario se prévalait ainsi d'une disposition de la loi prévoyant que si une province met fin à la surfacturation avant le 1er avril 1987, le montant total déduit doit lui être remboursé.

D. Les accords fiscaux de 1987 à 1992

Toutes les négociations fédérales-provinciales sur les accords fiscaux ont été marquées par le contexte économique dans lequel elles se sont déroulées. Celles concernant les accords de 1987 à 1992 n'ont pas fait exception.

Toujours coincé avec un déficit difficile à contrôler, le gouvernement fédéral a réagi en réduisant, pour la période de 1987 à 1992, la croissance des fonds consacrés à la santé et à l'enseignement postsecondaire. Alors que le taux de croissance annuel moyen de ces transferts a été de 7,8 p. 100 de 1982 à 1987 (tableau 1), il sera d'environ 5,0 p. 100 annuellement pour la prochaine période quinquennale. Les provinces ont répliqué que le gouvernement central faisait preuve d'un manque flagrant d'équité - difficilement conciliable avec la Constitution -

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tableau 1

Transferts du gouvernement fédéral aux provinces pour la santé et l'enseignement postsecondaire (EPS) au titre du financement des programmes établis
(en millions de dollars)

	Transferts pécuniaires			Transferts fiscaux			
	Santé	EPS	Total des transferts pécuniaires	Santé	EPS	Total des transferts fiscaux	TOTAL
1981-1982	4 121	1 604	5 725	3 604	1 705	5 309	11 035
1982-1983	4 644	1 804	6 448	4 038	1 911	5 949	12 398
1983-1984	5 466	2 027	7 493	4 123	1 951	6 074	13 569
1984-1985	6 028	2 114	8 142	4 445	2 103	6 548	14 692
1985-1986	6 253	2 181	8 434	4 919	2 328	7 247	15 681
1986-1987	6 484	2 239	8 723	5 422	2 566	7 988	16 711
1987-1988(2)	6 586	2 238	8 824	6 021	2 850	8 871	17 695
1988-1989(3)	6 960	2 366	9 326	6 357	3 008	9 365	18 691
1989-1990(4)	7 053	2 355	9 408	7 056	3 339	10 395	19 803

(1) À cause de l'arrondissement, la somme peut différer du total.
(2) Premier rajustement provisoire, mars 1989
(3) Deuxième rajustement provisoire, janvier 1989
(4) Premier rajustement au calcul des avances, août 1989

Source: Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Tableau 2

Paiements de péréquation aux provinces
(en millions de dollars)

	Estimation des droits de péréquation
1981-1982	4 395
1982-1983	4 865
1983-1984	5 229
1984-1985	5 422
1985-1986	5 143
1986-1987	5 775
1987-1988	6 615(1)
1988-1989	7 230(2)
1989-1990	7 505(3)

(1) Septième estimation officielle, octobre 1989
(2) Cinquième estimation officielle, octobre 1989
(3) Deuxième estimation officielle, septembre 1989

Source: Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et que cette mesure entraînerait à moyen terme une réduction de l'efficience des systèmes provinciaux de santé et d'éducation.

Par ailleurs, il semble que les paiements de péréquation occupent toujours une place privilégiée dans les négociations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Celles-ci demandent une bonification des paiements de péréquation pour compenser la baisse des fonds consacrés à la santé et à l'éducation; pour sa part, le gouvernement central veut poursuivre son programme de réduction des transferts. Or, l'expérience des années passées montre que les tentatives de réduire les paiements de péréquation se sont avérées plus ou moins fructueuses, principalement à cause des pressions des gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral a néanmoins réussi à restreindre la croissance de ses paiements (tableau 2).

Les paiements de péréquation font partie intégrante du processus budgétaire des provinces, et donc de leur financement et de leur système d'élaboration des politiques. Les hommes politiques au niveau provincial et les fonctionnaires chargés d'évaluer le coût d'une mesure quelconque calculent toujours la partie du financement assumée par le gouvernement fédéral. Cette façon de calculer ou cette dépendance à l'égard du gouvernement central fait que lorsque ce dernier essaie de réviser ses programmes de financement, comme c'est précisément le cas pour 1987-1992, les provinces se retrouvent en difficulté et accusent le gouvernement de déstabiliser leurs finances publiques. Cette dépendance n'a pas de limite à long terme et devient un cercle vicieux. À noter que ce problème n'est pas particulier au Canada. D'autres pays à régime fédéral, comme l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et, dans une moindre mesure, les États-Unis, sont également confrontés à ce déséquilibre des finances publiques entre le gouvernement central et les provinces ou les états, selon le cas. Tous voient ce problème s'accentuer davantage lorsque la croissance économique générale évolue au ralenti ou que les déficits budgétaires s'accroissent outre mesure.

Au moment de renouveler les accords fiscaux pour la période de 1987 à 1992, le gouvernement fédéral s'est présenté à la table de négociations avec un double défi à relever: d'une part, obéir à des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contraintes d'ordre strictement économique comme le déficit et, d'autre part, assumer ses responsabilités politiques de principal agent chargé de redistribuer la richesse canadienne avec équité et efficience. Quant à elles, les provinces devaient concilier leurs exigences financières particulières et l'intérêt économique de l'ensemble du pays, ce qui représente le but ultime des accords fiscaux.

Au cours des négociations, un des principaux désaccords a porté sur la façon de calculer les revenus des municipalités. Cette source de revenu est la deuxième en importance des assiettes fiscales utilisées pour calculer la péréquation, immédiatement après l'impôt sur le revenu des particuliers et avant la taxe de vente provinciale. Toutefois, le problème fondamental est demeuré le même: les offres du gouvernement fédéral n'ont jamais correspondu aux montants exigés par les provinces. Afin de régler le différend, six sources de revenu ont fait l'objet d'intenses discussions:

a) les taxes de vente provinciales,
b) les revenus provinciaux provenant du charbon,
c) les revenus provenant de la potasse,
d) les revenus tirés des loteries,
e) les impôts immobiliers provinciaux et locaux,
f) les revenus et les impôts provinciaux divers.

Bien que, tout au long des négociations, les provinces n'aient cessé d'affirmer leur mécontentement, le ministre fédéral des Finances, M. Michael Wilson, a déposé à la Chambre des communes, le 11 mars 1987, le projet de loi C-44, portant sur le renouvellement des accords fiscaux pour la période de 1987 à 1992. En vertu de ce projet de loi, les paiements de péréquation devraient s'accroître en moyenne de 5 à 6 p. 100 par année; ils sont estimés à 6,6 milliards de dollars en 1987-1988 et à plus de 7 milliards de dollars en 1988-1989 (tableau 3). Cette croissance ne répond pas tout à fait aux exigences des provinces mais correspond exactement aux droits établis selon la formule de péréquation; il faut mentionner ici que la bonne performance économique de certaines provinces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bénéficiaires a tendance à ralentir la progression des paiements de péréquation. Par ailleurs, le ministre Wilson a profité du dépôt du projet de loi C-44 pour déclarer que le gouvernement fédéral faisait grâce aux provinces d'un montant de 270 millions de dollars payé en trop au cours des deux dernières années. Le projet de loi C-44 a finalement reçu la sanction royale le 14 avril 1987; il était rétroactif au 1er avril, permettant ainsi des paiements ininterrompus aux provinces.

Tableau 3

Estimation des droits de péréquation par province
1987-1988, 1988-1989, 1989-1990
(en millions de dollars)(1)

	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Terre-Neuve	813	880	933
Île-du-Prince-Édouard	164	184	199
Nouvelle-Écosse	744	845	897
Nouveau-Brunswick	725	812	862
Québec	3 162	3 344	3 489
Manitoba	707	771	784
Saskatchewan	299	393	340
	6 615	7 230	7 505

(1) À cause de l'arrondissement, la somme peut différer du total.

Source: Ministère des Finances, Péréquation financière.

Lors du budget d'avril 1989, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de continuer à réduire le taux de croissance des transferts au titre du financement des programmes établis. Le dépôt du projet de loi C-33, le 27 juin 1989, constituait en quelque sorte la phase II de la stratégie financière du gouvernement visant à contrôler le déficit par des réductions des transferts fédéraux aux provinces. En effet, ce projet de loi est une réplique du projet de loi C-96 qui, curieux hasard aidant, était entré en vigueur il y a exactement trois ans, soit le 27 juin 1986.

Le projet de loi C-33 prévoit réduire d'un point de pourcentage la croissance annuelle des transferts au titre du FPE dès l'année financière 1990-1991. Comparativement, le projet de loi C-96

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de 1986 avait réduit de 2 p. 100 par année la hausse des transferts fédéraux au titre du FPE. Cette réduction de 1 p. 100 se traduira pour le gouvernement fédéral par une économie de 200 millions de dollars au cours de la première année. Selon les estimations actuelles, l'économie annuelle possible ira en s'accroissant dans les années subséquentes, pour atteindre quelque 900 millions de dollars en 1993-1994. Au total, pour la période de 1989-1990 à 1993-1994, l'économie pourrait s'élever à 2,2 milliards de dollars si le projet de loi C-33 est adopté (tableaux 4 et 5). Reste que le gouvernement fédéral versera tout de même près de 108 milliards de dollars aux provinces au cours des cinq prochaines années au titre du FPE.

Le projet de loi maintient les conditions selon lesquelles les transferts au titre du FPE sont calculés en fonction d'un montant identique par habitant et leur croissance repose sur la performance de l'économie nationale et la population de chaque province. De plus, comme le mentionnent les documents techniques du ministère fédéral des Finances, les transferts sont protégés de façon que leur taux global de croissance ne soit pas inférieur à celui de l'inflation.

Essentiellement, le projet de loi C-33 ne modifie que le facteur de progression qui permet de calculer les transferts. Ce facteur est une moyenne mobile de la croissance du PNB par habitant, basée sur les trois dernières années civiles précédant l'année financière en cours. Ainsi pour l'année financière 1989-1990, le facteur de progression est:

$$\text{la racine cubique du: } \frac{\text{(PNB par habitant de 1988)}}{\text{(PNB par habitant de 1985)}} \quad \text{moins } 0{,}02$$

Si le projet de loi C-33 devient loi, alors le facteur de progression après le 31 mars 1990 sera:

$$\text{la racine cubique du: } \frac{\text{(PNB par habitant de 1989)}}{\text{(PNB par habitant de 1986)}} \quad \text{moins } 0{,}03$$

Il est bon de rappeler que la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces prévoit que le ministre fédéral des Finances "peut" verser à chaque province un paiement de rajustement spécial afin que les montants qui doivent être versés à toutes les provinces au cours d'une année financière augmentent au moins au même taux que l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute.

Tableau 4

CROISSANCE PRÉVUE DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS 1989-90 À 1993-94

fondée sur les mesures annoncées dans le budget d'avril 1989

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.-N.-O.	Yukon	TOTAL
						(en millions de $)							
1989-90													
Espèces	237	54	370	299	1,780	3,408	455	421	1,013	1,318	21	11	9,389
Impôt	192	44	299	242	3,260	3,822	368	341	826	976	18	8	10,396
Total	429	98	670	541	5,041	7,231	823	762	1,839	2,294	39	19	19,786
1990-91													
Espèces	246	56	385	311	1,824	3,588	475	437	1,062	1,387	22	11	9,802
Impôt	202	46	317	255	3,458	4,067	390	360	880	1,040	19	9	11,043
Total	448	103	702	566	5,282	7,655	865	797	1,942	2,426	41	20	20,845
1991-92													
Espèces	247	57	389	313	1,781	3,644	480	441	1,080	1,420	22	11	9,887
Impôt	214	49	337	271	3,681	4,349	416	382	943	1,112	21	10	11,785
Total	461	106	726	585	5,462	7,994	897	824	2,023	2,532	42	21	21,672
1992-93													
Espèces	245	57	386	311	1,683	3,620	478	438	1,084	1,433	21	11	9,767
Impôt	227	52	358	289	3,920	4,652	444	407	1,010	1,190	22	10	12,582
Total	472	109	745	599	5,603	8,272	922	845	2,094	2,623	43	21	22,348
1993-94													
Espèces	241	56	381	307	1,570	3,571	473	433	1,087	1,444	21	11	9,593
Impôt	240	56	379	305	4,155	4,952	471	431	1,075	1,265	24	11	13,362
Total	481	112	761	612	5,725	8,522	944	864	2,162	2,709	44	22	22,955
1989-90 à 1993-94													
Espèces	1,216	280	1,912	1,541	8,639	17,831	2,362	2,171	5,326	7,002	106	54	48,439
Impôt	1,075	247	1,691	1,362	18,473	21,843	2,089	1,920	4,733	5,583	104	48	59,168
Total	2,291	527	3,602	2,903	27,112	39,674	4,450	4,091	10,059	12,585	210	103	107,607

Source: Ministère des Finances.

Tableau 5

CROISSANCE PRÉVUE DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS 1969-90 À 1993-94

en vertu de la loi actuelle

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	T.-N.-O.	Yukon	TOTAL
						(en millions de $)							
1989-90													
Espèces	237	54	370	299	1,780	3,408	455	421	1,013	1,318	21	11	9,389
Impôt	192	44	299	242	3,260	3,822	368	341	826	976	18	8	10,396
Total	429	98	670	541	5,041	7,231	823	762	1,839	2,294	39	19	19,786
1990-91													
Espèces	250	57	392	316	1,875	3,661	483	445	1,080	1,410	22	11	10,002
Impôt	202	46	317	255	3,458	4,067	390	360	880	1,040	19	9	11,043
Total	452	104	708	571	5,333	7,728	873	804	1,960	2,450	42	20	21,045
1991-92													
Espèces	256	59	403	325	1,887	3,800	498	457	1,120	1,469	22	11	10,308
Impôt	214	49	337	271	3,681	4,349	416	382	943	1,112	21	10	11,785
Total	470	108	740	596	5,568	8,149	914	840	2,062	2,581	43	21	22,093
1992-93													
Espèces	259	60	408	328	1,848	3,863	505	463	1,145	1,510	22	12	10,424
Impôt	227	52	358	289	3,920	4,652	444	407	1,010	1,190	22	10	12,582
Total	486	112	767	617	5,768	8,516	949	870	2,155	2,700	45	22	23,005
1993-94													
Espèces	260	60	411	331	1,796	3,907	511	467	1,172	1,551	22	11	10,501
Impôt	240	56	379	305	4,155	4,952	471	431	1,075	1,265	24	11	13,362
Total	500	116	791	636	5,951	8,859	981	898	2,247	2,816	46	22	23,863

Source: Ministère des Finances.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis l'introduction de cet article dans la loi, le Ministre n'a jamais eu à intervenir pour verser un paiement de rajustement puisque les taux de croissance des transferts au titre du FPE ont été jusqu'à présent supérieurs aux taux d'inflation.

Il aurait pu être intéressant de voir la progression des taux de transferts au titre du FPE lorsque la taxe sur les biens et services de 7 p. 100 (TPS) sera en principe introduite le 1er janvier 1991. En effet, selon les prévisions du ministère des Finances, la TPS induira une augmentation de 1,25 p. 100 du taux d'inflation. Or, bien que le taux d'inflation soit déjà pris en considération par le facteur de progression dans la formule de calcul du FPE, l'effet combiné de la réduction supplémentaire de 1 p. 100 du taux de croissance des transferts, en vertu du projet de loi C-33, et du délai occasionné par l'utilisation de la moyenne mobile de trois ans, aurait pu engendrer un taux de croissance sous le seuil de l'inflation, estimée par l'indice implicite des prix. Si une telle situation s'était présentée, on aurait pu s'attendre que les provinces remettant en cause "la possibilité" de paiements d'ajustement de la part du ministre fédéral des Finances.

Toutefois, le budget fédéral du 20 février 1990 est venu perturber ce scénario. En effet, dans ce budget, le ministre des Finances a annoncé le "gel" des transferts du FPE, par habitant, à leur niveau de 1989-1990 pour les deux prochaines années. Le projet de loi C-69, présenté le 15 mars 1990, prévoit que les transferts du FPE continueront de croître au même rythme que la population de chaque province, c'est-à-dire environ 1,0 p. 100 à l'échelle nationale (Tableau 6). Par la suite, soit à partir de 1992-1993, les transferts reprendront leur croissance conformément à l'annonce faite lors du budget de 1989 et prévue par le projet de loi C-33, qui sera vraisemblablement abandonné. Il faut ici noter que la croissance des transferts du FPE sera alors assujettie à un seuil minimum, établi par le dégonfleur, et à un plafond, calculé par le facteur de progression.

Même si ce gel des transferts du FPE s'inscrit dans un train de mesures visant à réduire le déficit fédéral, on peut se demander s'il n'y a pas aussi un lien étroit avec l'entrée en vigueur de la TPS qui pourrait influer sur la dynamique de croissance des transferts du FPE.

Tableau 6

1990-1991 et 1991-1992

ESTIMATION DE LA VALEUR ET DE LA CROISSANCE DES TROIS PRINCIPAUX TRANSFERTS AUX PROVINCES
(selon les droits - après le budget)
(les économies dues au budget de 1990 sont indiquées entre parenthèses)

	19[illegible]-1991					1991-1992				
	FPÉ	Péréquation	RAPC	Total après le budget*		FPÉ	Péréquation	RAPC	Total après le budget*	
	(millions de dollars)				Croissance en %	(millions de dollars)				Croissance en %
Provinces à faible revenu (recevant la péréquation)										
T.-N.	431 (19)	972	103	1,406	3,5	431 (33)	1,033	108	1,466	4,3
Î.-P.-É	98 (4)	207	24	310	4,2	99 (8)	220	25	323	4,2
N.-É	673 (29)	948	173	1,704	3,9	676 (51)	1,014	182	1,777	4,3
N.-B.	545 (24)	918	170	1,538	4,5	547 (42)	978	179	1,602	4,2
QUÉ	5,080 (220)	3,865	1,752	10,252	3,2	5,108 (389)	4,122	1,840	10,603	3,4
MAN.	823 (36)	875	210	1,801	4,0	828 (63)	938	220	1,872	3,9
SASK.	763 (33)	437	172	1,249	1,6	767 (58)	472	180	1,288	3,2
Provinces à revenu élevé										
ONT.	7,330 (318)	-	1,946 (60)	9,276	2,2	7,438 (566)	-	2,043 (64)	9,481	2,2
ALB.	1,864 (81)	-	534 (15)	2,397	2,3	1,893 (144)	-	560 (16)	2,453	2,3
C.-B.	2,349 (102)	-	737	3,086	2,5	2,391 (182)	-	774	3,165	2,5
TOTAL**	20,016 (866)	8,222	5,841 (75)	33,099	2,9	20,237 (1,536)	8,777	6,132 (80)	34,112	3,1

* Le FPÉ comprend la péréquation associée au transfert fiscal. Vu que cette somme est en fait versée en vertu du programme de péréquation, elle est aussi comprise dans ce programme. Les totaux sont rajustés pour éviter la double comptabilisation.

** Les totaux englobent les transferts aux T.N.-O. et au Yukon de $80 millions en 1990-1991 et $82 millions en 1991-1992. Les économies sont de $3 millions en 1990-91 et $5 millions en 1991-92.

Source: Ministère des Finances, Relations fédérales-provinciales le 20 février 1990

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Toutefois, pour le moment, aucune preuve ne permet d'identifier une stratégie quelconque à ce lien potentiel. Reste que le minutage est parfait.

CHRONOLOGIE

1937 - Création de la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois); elle recommande un système de subventions basées sur des normes nationales. Ces accords constituent la base du système actuel de péréquation.

1941 - Accord fiscal en temps de guerre: retrait des provinces de certains champs d'imposition.

1947 - Adoption par le Parlement et par toutes les provinces (sauf le Québec et l'Ontario) de la Loi sur les conventions entre le Dominion et les provinces en matière de location de domaines fiscaux; la location fiscale est prolongée pour cinq ans. Terre-Neuve adopte une loi semblable en 1949.

1952 - Adoption par l'État fédéral et toutes les provinces, sauf le Québec, de la Loi sur les conventions de location de domaines fiscaux.

1954 - Le Québec instaure un impôt sur le revenu des particuliers.

1957 - Le Parlement adopte la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques; quatre ans plus tard, soit en janvier 1961, toutes les provinces auront un régime d'assurance-hospitalisation. La péréquation figure maintenant explicitement dans la Loi sur les accords fédéraux-provinciaux de partage fiscal.

1958 - Les subventions d'ajustement aux provinces de l'Atlantique font partie des accords fiscaux.

1961 - Adoption par le Parlement de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces pour la période 1962-1967; la péréquation est fonction de la moyenne nationale plutôt que celle des deux premières provinces.

1964 - Création du Comité de la structure fiscale pour étudier les accords fiscaux.

1965 - Adoption de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires). Elle permet aux provinces de se retirer des principaux programmes de ce genre et de rendre compte périodiquement au gouvernement fédéral. Seul le Québec profite de cette disposition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1966 - Adoption par le Parlement de la Loi sur les soins médicaux.

1967 - Entrée en vigueur de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Désormais, les subventions annuelles aux universités en fonction du nombre d'habitants, créées en 1952, font partie de l'enveloppe des accords fiscaux.

1975 - Adoption d'un plafond pour la croissance par habitant de la contribution fédérale aux principaux programmes à frais partagés; nouvelle formule de calcul de la péréquation; nouvelle formule de calcul de la péréquation, minimisant l'impact de la montée des prix pétroliers.

1977 - La Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis regroupe sous une même bannière les principaux programmes à frais partagés: soins médicaux, assurance-hospitalisation et enseignement postsecondaire.

1978 - En novembre, le ministre des Finances, M. Jean Chrétien, annonce des changements à la formule de péréquation: sans correction, il était prévu que l'Ontario commencerait à toucher de l'aide dans un délai d'un an.

1981 - Création d'un groupe parlementaire pour examiner les programmes de la Loi sur les accords fiscaux. Présentation de son rapport en août.

1982 - Présentation et adoption du projet de loi C-97, modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Il porte à 33 le nombre des sources de revenu, adopte la moyenne représentative de cinq provinces comme norme de la formule de péréquation, et fixe un seuil et un plafond pour les paiements de péréquation.

1984 - Adoption de la Loi canadienne sur la santé, qui abolit la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et la Loi sur les soins médicaux. Des changements corrélatifs sont apportés à la Loi de 1977 sur les accords fiscaux, qui devient la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé.

1985 - En février, le Budget des dépenses prévoit une réduction des paiements de péréquation. En avril, le ministre fédéral des Finances, M. Michael Wilson, annonce des paiements supplémentaires aux provinces; à la suite du projet de loi C-39, la réduction passe de 390 à 207 millions de dollars.

1986 - Le projet de loi C-96, adopté par la Chambre le 19 juin 1986, prévoit une réduction du taux de croissance des transferts du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement fédéral en matière de santé et d'enseignement postsecondaire.

1987 - Le projet de loi C-44, modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, reçoit la sanction royale le 14 avril 1987. Il renouvelle les ententes fiscales jusqu'au 31 mars 1992.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bureau des relations fédérales-provinciales. Répertoire des programmes et activités fédéraux-provinciaux.

Chambre des communes, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le fédéralisme fiscal au Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Conseil économique du Canada. Le financement de la Confédération, D'aujourd'hui à demain. Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Courchene, Thomas J. Equalization Payments: Past, Present and Future. Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

_____. Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power, vol. 1. Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985.

États-Unis, Congrès, Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States and West Germany. Washington (D.C.), novembre 1981.

Krasnick, Mark (coordonnateur de la recherche). Le fédéralisme fiscal. Volume 65 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales. Tableaux de la péréquation des recettes provinciales.

Perry, David B. "The Federal-Provincial Fiscal Arrangements for 1982-1987". Canadian Tax Journal, vol. 31, n° 1, janvier-février 1983, p. 30-47.

Rabeau, Yves. "Bien-être social ou bien-être provincial: vers une refonte du programme de péréquation". Administration publique du Canada, vol. 29, n° 2, été 1986, p. 237-258.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Savoie, Donald J. "Competitive Federalism: The Case of Direct Delivery of Federal Programs". Revue d'études canadiennes, vol. 21, n° 1, printemps 1986, p. 70-83.

Smiley, Donald. Canada in Question: Federalism in the Eighties. 3e édition. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.